

AS1734 - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI POSTALI DA PARTE DI ACQUA PUBBLICA SABINA

Roma, 9 aprile 2021

Acqua Pubblica Sabina S.p.A.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 30 marzo 2021, ha deliberato di adottare una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, avente ad oggetto l'avviso pubblico del 23 luglio 2018 relativo alla procedura negoziata indetta da Acqua Pubblica Sabina (di seguito, anche AP Sabina) per l'affidamento dei "Servizi di stampa, imbustamento e recapito fatture consumi, solleciti di pagamento e altre comunicazioni agli utenti".

In particolare, il suddetto avviso¹ è suscettibile di porsi in potenziale conflitto con i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici, nella misura in cui non prevede sufficienti motivazioni in ordine all'omessa suddivisione dell'appalto in più lotti funzionali, traducendosi in un ostacolo ingiustificato alla partecipazione degli operatori economici interessati alla procedura di gara.

In questo modo, tale procedura si pone, dunque, in contrasto con il disposto di cui all'articolo 51, comma 1, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recante Codice dei contratti pubblici (di seguito, anche CCP) secondo cui: "1. *Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, sia nei settori ordinari che nei settori speciali, al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera qq), ovvero in lotti prestazionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera ggggg), in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica di cui agli articoli 99 e 139*".

In sostanza, la definizione di un unico lotto funzionale è suscettibile di limitare in maniera ingiustificata la concorrenza per il mercato in relazione all'affidamento dei servizi postali di stampa, imbustamento e recapito. Infatti, da un punto di vista merceologico, l'accorpamento (*bundling*) di servizi afferenti a diverse fasi della lavorazione dei plichi da spedire via posta, si pone in contrasto con la finalità, propria della normativa euro-unionale relativa alle procedure ad evidenza pubblica, di favorire il più ampio accesso degli operatori economici al mercato delle commesse pubbliche, a prescindere dalla dimensione dell'impresa e dalla realizzazione di scelte strategiche di tipo strutturale. La previsione di un unico lotto funzionale, invero, ostacola in maniera ingiustificata la partecipazione delle imprese di dimensioni minori, non integrate verticalmente su tutta la filiera e non attive, se non limitatamente, nella erogazione dei servizi di recapito.

Inoltre, l'articolo 51, comma 1, CCP, nel prevedere un obbligo generale di separazione in lotti a carico delle stazioni appaltanti, costituisce una specifica declinazione dei principi di concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento, pubblicità e trasparenza, che informano la normativa europea e nazionale dell'evidenza pubblica e, come tale, costituisce una ulteriore espressione del *favor participationis*, insuscettibile di essere limitato in maniera ingiustificata.

A tale riguardo, si osserva, tuttavia, che, nel caso di specie, le ragioni addotte dalla stazione appaltante di coerenza e omogeneità dell'attività verso l'utenza, unitamente alla circostanza che il valore non elevato dell'affidamento consentirebbe di per sé la partecipazione delle PMI, non appaiono sufficienti a giustificare la mancata suddivisione in lotti dell'appalto.

Infatti, alla luce di quanto affermato dal legislatore europeo in materia di appalti pubblici, i motivi che consentono alle stazioni appaltanti di evitare di assolvere all'obbligo di suddivisione in lotti risultano essere speculari a quelli che sono posti a fondamento dell'unbundling, nella misura in cui devono essere parimenti tesi a soddisfare l'esigenza di salvaguardare il confronto concorrenziale, o comunque essere ad essa complementari, mirando, cioè, a salvaguardare la corretta esecuzione dell'appalto. Tali motivi, come detto, non sono stati adeguatamente adottati da AP Sabina per giustificare la mancata suddivisione in lotti, in quanto sembrano tendere unicamente al raggiungimento di obiettivi di coerenza e omogeneità nella realizzazione della propria attività verso l'utenza. Parimenti, il richiamo al valore dell'affidamento non appare costituire una adeguata motivazione che consenta alla stazione appaltante di non rispettare l'obbligo di suddivisione in lotti, posto che gli enti aggiudicatori non possono sostituirsi alle scelte di *policy* operate dal legislatore.

¹ [In particolare, nella Sezione I dell'avviso pubblico, AP Sabina afferma che la mancata suddivisione in lotti deriva dal fatto che "da un lato, l'importo posto a base di gara e i connessi requisiti di partecipazione consentono l'accesso alla procedura da parte delle PMI, secondo le definizioni delle stesse contenute nella normativa vigente; dall'altro, la tipologia e la particolare rilevanza strategica delle prestazioni oggetto di affidamento richiedono che i servizi siano svolti unitariamente da un unico operatore, per rendere quanto più omogenea e coerente possibile l'attività svolta nei confronti dell'utenza".]

Pertanto, l'Autorità auspica che nei futuri bandi ed avvisi pubblici relativi alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi postali che verranno indette da Acqua Pubblica Sabina S.p.A. siano accolte le indicazioni fornite dall'Autorità, al fine di consentire il più ampio confronto competitivo possibile tra gli operatori economici potenzialmente interessati ad aggiudicarsi tali contratti d'appalto. In particolare, l'Autorità auspica che Acqua Pubblica Sabina S.p.A. assolva all'obbligo di suddivisione in lotti in conformità a quanto previsto dall'articolo 51 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, sì da consentire, in ossequio al principio del *favor participationis*, anche agli operatori attivi unicamente nel mercato dei servizi di intermediazione per la posta massiva di partecipare alle procedure ad evidenza pubblica che verranno bandite in futuro.

La presente segnalazione verrà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli